

...le projet de loi relatif

À LA RESTITUTION DE BIENS CULTURELS À LA RÉPUBLIQUE DU BÉNIN ET À LA RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Réunie à l'Assemblée nationale le 19 novembre 2020, la **commission mixte paritaire (CMP)** a **échoué** à établir un texte sur le projet de loi relatif au retour de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal, du fait de **profondes divergences de vues entre les deux chambres autour des modalités de traitement des demandes de restitution et de la place à accorder à la représentation nationale dans ce processus**. Les députés de la majorité ont rejeté l'article 3, inséré par le Sénat en première lecture, visant à créer un Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels extra-européens

Catherine Morin-Desailly (Union centriste – Seine-Maritime), rapporteure, a constaté que si les deux chambres étaient d'accord sur les articles 1^{er} et 2, désormais conformes, visant à faire sortir des collections publiques vingt-sept biens culturels pour les transférer au Bénin et le Sénégal, **l'Assemblée nationale n'avait, pour le reste, manifesté aucune volonté de compromis en nouvelle lecture**. Les députés sont même revenus sur le remplacement du terme de « restitution » par celui de « retour » opéré par le Sénat en première lecture.

D'une part, le Sénat juge cette modification sémantique essentielle, dans la mesure où la France est légalement propriétaire de ces biens. Il juge en outre malvenu de véhiculer l'idée que ce texte s'inscrirait dans une démarche de repentance ou de commettre l'erreur de juger des événements passés à l'aune des valeurs d'aujourd'hui.

D'autre part, le Sénat reste convaincu de la nécessité du Conseil national de réflexion qu'il a introduit en première lecture. Il estime que la France a besoin d'une procédure pérenne, transparente et démocratique pour traiter des demandes de restitution, laissant la place à un débat contradictoire auquel la communauté scientifique pourrait publiquement prendre part et prémunissant le Parlement du risque d'être mis devant le fait accompli.

Il juge choquant l'instrumentalisation par le Gouvernement de la procédure de dépôt de biens culturels dans des collections de pays étrangers aux fins de leur retour définitif, reléguant le Parlement au rôle de simple chambre d'enregistrement, en contradiction avec le fait que ces biens appartiennent à la Nation, et faisant prévaloir systématiquement les enjeux diplomatiques sur l'intérêt culturel, scientifique et patrimonial des biens composant les collections publiques françaises.

Réunie le 9 décembre 2020 pour examiner le texte en nouvelle lecture, la commission de la culture a proposé d'opposer la question préalable, les désaccords entre les deux chambres étant trop profonds pour envisager de nouveaux rapprochements entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

1. UNE INTERVENTION DU LÉGISLATEUR JUSTIFIÉE PAR LA VOLONTÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE DE RESTITUER À L'AFRIQUE UNE PARTIE DE SON PATRIMOINE

A. UNE DÉMARCHE QUI CONCRÉTISE UNE PROMESSE PRÉSIDENTIELLE

1. Un projet de restitution de plusieurs objets d'art appartenant aux collections nationales qui constituent des prises de guerre

Le projet de loi vise à **faire sortir des collections nationales vingt-sept biens culturels afin d'ouvrir la voie à leur restitution à deux pays d'Afrique, le Bénin et le Sénégal**. Il concerne :

- d'une part, vingt-six œuvres constituant le « Trésor de Béhanzin », conservées au musée du Quai Branly-Jacques Chirac et revendiquées par la République du Bénin depuis septembre 2016. Elles font l'objet de l'article 1^{er} ;
- d'autre part, un sabre, attribué à El Hadj Omar Tall, inscrit à l'inventaire des collections du musée de l'Armée. Ce sabre, officiellement réclamé par le Sénégal depuis juillet 2019, est exposé au musée des civilisations noires de Dakar depuis son inauguration en décembre 2018, dans le cadre d'une convention de dépôt entre la France et le Sénégal. Il fait l'objet de l'article 2.

L'ensemble de ces œuvres constitue **des prises de guerre**. Les vingt-six objets béninois, issues du palais des rois d'Abomey, ont été emportés en 1892 par le général Dodds, commandant des armées coloniales françaises, dans le cadre de la guerre du Dahomey qui l'opposait au roi Behanzin. Le sabre attribué à El Hadj Omar Tall aurait quant à lui été confisqué à Amadou Tall, le fils d'El Hadj Omar Tall, par le général Archinard après la prise de Bandiagara en 1893.

2. Un texte qui vise à concrétiser des engagements du Président de la République et du Gouvernement

La restitution de ces objets constitue **la troisième étape de la réflexion lancée par le Président de la République**, Emmanuel Macron, autour du **retour du patrimoine africain en Afrique**.

Cette réflexion a débuté avec le discours de celui-ci, le 28 novembre 2017 devant les étudiants de l'université de Ouagadougou au Burkina Faso, au cours duquel il a indiqué qu'il jugeait inacceptable « *qu'une large part du patrimoine culturel de plusieurs pays africains soit en France* », estimant que les explications historiques ne sauraient constituer une « *justification valable, durable et inconditionnelle* ».

Après avoir fait part, dans ce discours, de sa volonté d'engager un travail sur le sujet pour permettre, d'ici 2022, que « *les conditions soient réunies pour des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique* », il a confié à deux universitaires, l'historienne de l'art française, Bénédicte Savoy, et l'économiste sénégalais, Felwine Sarr, le soin de rédiger un rapport explorant les modalités permettant de procéder à de telles restitutions.

C'est au moment de la cérémonie officielle de remise de ce rapport, le 23 novembre 2018, que le Président de la République a annoncé le principe de la restitution au Bénin des vingt-six œuvres emportées par le général Dodds, alors que ce pays avait d'abord vu sa demande rejetée par François Hollande. La décision de restituer le sabre attribué à El Hadj Omar Tall au Sénégal a quant à elle été annoncée par le Premier ministre, Édouard Philippe, en novembre 2019, lors d'un déplacement au Sénégal et une cérémonie de remise du sabre au président sénégalais, Macky Sall, a eu lieu à cette occasion.

La restitution de ces objets poursuit un double objectif.

D'une part, il s'agit de **permettre à la jeunesse africaine d'avoir accès en Afrique à son propre patrimoine et au patrimoine commun de l'humanité**, afin de lui donner les moyens de se réapproprier son histoire et sa culture. Cet objectif correspond à la finalité première des réflexions lancées par le Président de la République dans son discours devant les étudiants de l'université de Ouagadougou. Les autorités béninoises et sénégalaises ont confirmé leur intention d'installer les œuvres, si elles étaient restituées, dans des musées.

D'autre part, cette restitution a pour but de **consolider le partenariat culturel entre la France et le continent africain**, en manifestant son engagement au travers d'un geste fort et symbolique.

B. L'IMPOSSIBILITÉ DE RESTITUER CES BIENS SANS L'AUTORISATION DU LÉGISLATEUR

1. Une intervention du législateur requise en raison du principe d'inaliénabilité des collections

Le recours à la loi est aujourd'hui nécessaire pour engager une procédure de restitution, dès lors que l'objet revendiqué n'entre pas dans le champ d'application de la convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert illicites de propriété de biens culturels, qui couvre uniquement les biens volés qui seraient entrés dans les collections françaises postérieurement à sa ratification par la France en 1997.

Le **principe à valeur législative d'inaliénabilité des collections publiques**, consacré par la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France et aujourd'hui codifié à l'article L. 451-5 du code du patrimoine, s'oppose à ce que la propriété d'un bien conservé dans lesdites collections puisse être transférée. En effet, l'ensemble des biens appartenant aux collections publiques françaises sont des trésors nationaux, au sens de l'article L. 111-1 du code du patrimoine.

L'**autorisation du législateur est indispensable** pour faire exception à ce principe et permettre qu'un bien qui conserve son intérêt public puisse définitivement sortir des collections, même s'il a parfois été recouru à des formules *ad hoc* pour contourner cette règle (prêt de longue durée d'un premier manuscrit coréen en 1993 puis de l'intégralité des manuscrits en 2010 ; convention de dépôt concernant les crânes algériens en 2020).

COMMENT RESTITUER ?

Biens appartenant aux collections publiques



La procédure de déclassement prévue à l'article L. 451-5 du code du patrimoine, qui repose aujourd'hui sur l'avis conforme de la Commission scientifique nationale des collections (CSNC)¹, ne peut pas être utilisée pour répondre aux demandes de restitution. Le déclassement n'est en effet prononcé qu'à la condition que le bien concerné ait perdu son intérêt public à figurer dans les collections, ce qui n'est pas forcément le cas des biens revendiqués par un État étranger en vue de leur restitution. En outre, l'article L. 451-7 du code du patrimoine prévoit que « *les biens incorporés dans les collections publiques par dons et legs [...] ne peuvent être déclassés* », ce qui correspond souvent à la situation des biens réclamés. Ainsi, les vingt-six pièces dont le Bénin sollicite la restitution ont été données par le général Dodds au musée d'ethnographie du Trocadéro en deux lots, l'un en 1893 et l'autre en 1895, et le sabre réclamé par le Sénégal a été donné au musée de l'Armée par le Général Archinard en 1909.

2. Une singularité par rapport aux lois de restitution passées

L'existence du principe d'inaliénabilité avait déjà justifié, en 2002, puis en 2010, le vote de deux lois résultant d'initiatives sénatoriales² visant à permettre, respectivement, la sortie des restes de la « Vénus hottentote » des collections du Museum national d'histoire naturelle et leur restitution à l'Afrique du Sud, et la sortie des vingt têtes maories conservées dans les collections des différents musées de France et leur restitution à la Nouvelle-Zélande.

Le caractère inédit du présent projet de loi réside donc dans le fait qu'il prévoit la restitution à des États étrangers, non de restes humains, mais **d'objets et d'œuvres d'art**. Le principal critère qui avait été utilisé à l'époque par le législateur pour apprécier la légitimité de ces restitutions – le principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine – ne s'applique pas à l'examen de demandes portant sur des biens culturels.

C'est ce qui explique que le rapport de Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, comme ce projet de loi, aient suscité d'importants débats, tant les enjeux qui les sous-tendent sont complexes. Si le rapport Sarr-Savoy préconisait la mise en place d'un cadre général permettant de traiter la restitution de l'ensemble des biens culturels issus des États d'Afrique subsaharienne conservés dans les musées français, les autorités françaises estiment qu'il reste préférable de recourir, pour ce type de restitutions, à **des lois de circonstance**, s'appliquant aux seuls cas d'espèce, afin de limiter les atteintes susceptibles d'être portées au principe d'inaliénabilité des collections et d'accorder à ce processus toute la solennité qu'il mérite.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication souscrit à ce choix. La réflexion en France sur le retour des œuvres d'art à leur pays d'origine n'en est encore qu'à ses balbutiements. Dès lors, il apparaît, **à ce stade, inenvisageable de fixer un cadre général applicable aux demandes de restitution**. Aucun accord ne se dégage autour des critères à remplir pour accepter une demande de restitution portant sur des objets d'art, contrairement à la réflexion menée en matière de restitution de restes humains, à la demande du législateur, dans le cadre du groupe de travail sur les restes humains relevant de la CSNC et qui fut l'une des grandes réussites de cette commission. Une analyse au cas par cas des demandes concernant la restitution d'objets d'art reste nécessaire pour apprécier correctement l'origine de chaque œuvre, son parcours historique, les conditions dans lesquelles elle est entrée dans les collections, et les motivations de la demande de restitution afin d'éviter toute ingérence de la France dans les affaires intérieures d'un autre pays. Cette démarche au cas par cas paraît également celle qui garantit le mieux l'instauration d'un dialogue accru avec le pays demandeur, condition indispensable pour que la restitution s'inscrive dans le cadre d'une coopération plus globale en matière culturelle et patrimoniale.

¹ Le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, en cours d'examen devant le Parlement, prévoit en son article 10 la suppression de cette commission, sans pour autant remettre en cause la possibilité du déclassement.

² Loi relative à la restitution par la France de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman à l'Afrique du sud (n° 2002-323 du 6 mars 2002), adoptée à l'initiative du sénateur Nicolas About, et loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections, adoptée à l'initiative de la sénatrice Catherine Morin-Desailly.

2. UN PROJET DE LOI, QUI PORTE POUR LA PREMIÈRE FOIS SUR LA RESTITUTION D'OBJETS D'ART, DONT LES ENJEUX DÉPASSENT SON SEUL OBJET

A. LA CONTROVERSE SUSCITÉE PAR LE RAPPORT SARR-SAVOY

1. Une réflexion nécessaire

Le rapport Sarr-Savoy a eu le **mérite d'ouvrir un débat nécessaire autour de la question du retour des biens culturels**, dans un contexte international marqué par des demandes croissantes en faveur d'un accès universel aux chefs d'œuvres de l'humanité sur tous les continents et d'une montée des revendications en faveur de la réappropriation culturelle.

Il est d'ailleurs regrettable que la France n'ait pas su saisir plus tôt l'importance que prenait peu à peu cette question chez ses partenaires étrangers et sur la scène internationale, et mobiliser les outils à sa disposition, en particulier la CSNC, pour engager une réflexion prospective qui lui aurait permis d'éviter de se retrouver aujourd'hui sur la position défensive qui est la sienne. Philippe Richert, qui fut, au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, le rapporteur à la fois de la loi relative aux musées de France, de la loi de restitution de la « Vénus hottentote » et de la loi de restitution des têtes maories, avait parfaitement saisi l'importance qu'une réflexion de fond soit conduite, tant en matière de déclassement que de gestion éthique des collections des musées. Il avait plaidé, dès 2003, pour une « *modernisation des musées et une gestion plus dynamique des collections* ». C'était l'une des raisons qui l'avait conduit, aux côtés de votre rapporteure, à souhaiter réactiver la CSNC dans le cadre de la loi sur les têtes maories et à lui confier un rôle de recommandation et de réflexion doctrinale.

L'ensemble des anciennes puissances coloniales est aujourd'hui confrontée à la question du retour des biens culturels issus du patrimoine de leurs anciennes colonies. Dans son « Agenda 2063 », l'Organisation de l'Union africaine affirme son aspiration à doter l'Afrique d'une « *identité culturelle forte, ayant des valeurs, une éthique et un patrimoine communs* » et se fixe pour objectif d'avoir récupéré, d'ici à 2023, « *au moins 30 % de tous les patrimoines culturels* », afin que la culture et le patrimoine africains contribuent à la croissance et à la transformation de l'Afrique.

L'Allemagne a engagé ces dernières années un travail de mémoire sur l'histoire coloniale allemande, qui doit reposer sur « *le dialogue partenarial, l'entente et la réconciliation avec les sociétés concernées par le colonialisme* », conformément à la déclaration d'intention adoptée le 13 mars 2019 par l'État fédéral, les länder et les associations communales intitulée « Premiers grands axes relatifs au traitement de biens de collections issus de contextes coloniaux ». Un vaste programme en matière de recherche de provenances a été lancé dans ce cadre. Les restitutions pourraient en constituer un autre volet et concerneraient des objets « *dont l'acquisition s'est faite d'une manière qui n'est aujourd'hui plus défendable d'un point de vue légal et/ou éthique* ».

La Belgique a mis en place un groupe de travail à la fin de l'année 2018 afin de définir des critères précis pour d'éventuelles restitutions d'objets et de restes humains appartenant aux collections nationales. L'Africa Museum – l'ancien musée royal de l'Afrique centrale –, installé à Tervuren, a par ailleurs exprimé sa volonté de s'engager dans une démarche ouverte et constructive en matière de restitution, intensifiant en premier lieu ses efforts en matière d'accessibilité de ses inventaires, de numérisation de ses collections et de recherche de provenances.

Si le Gouvernement français n'a reçu, depuis le discours de Ouagadougou, que sept revendications officielles¹, le processus de restitution en cours avec le Bénin et le Sénégal est **très largement observé**, en Afrique comme sur d'autres continents. Il reste néanmoins **difficile d'évaluer l'ampleur du mouvement de restitution qui s'annonce**. Les pays africains reconnaissent qu'un retour massif, qui se traduirait par une quasi-disparition des objets d'art africain des collections muséales occidentales, présenteraient également pour eux des difficultés.

¹Outre les demandes présentées par le Bénin et le Sénégal, ces revendications émanent de la Côte d'Ivoire, de l'Éthiopie, du Tchad, du Mali et de Madagascar.

La présence d'une partie des pièces hors du continent africain est importante pour le rayonnement de leur culture dans le monde et satisfait une attente de la diaspora africaine d'accès à son patrimoine d'origine.

À l'exception des demandes présentées par l'Éthiopie et le Tchad, principalement motivées par des raisons de politique intérieure, où l'ensemble des biens patrimoniaux conservés dans les collections des musées français a été réclamé, avec pour conséquence de les rendre peu crédibles, on constate que la plupart des demandes présentées à ce stade par des États africains portent sur **des objets précis, hautement symboliques au regard de leur patrimoine, de leur culture ou de leur histoire**. Tel est le cas, à la fois, des vingt-six objets donnés par le général Dodds aux collections nationales qui font partie du « Trésor de Behanzin » et du sabre pris à la famille d'El Hadj Omar Tall, considéré au Sénégal comme la figure du résistant africain à la conquête occidentale et à la colonisation.

2. Les difficultés soulevées par le rapport Sarr-Savoy

Le contenu du rapport Sarr-Savoy – à la fois la méthode en trois étapes¹ qu'il propose pour procéder à des restitutions et l'inventaire qu'il dresse des œuvres conservées dans les collections publiques susceptibles d'être concernées par un retour dans le pays d'origine – constitue aujourd'hui **une référence pour les pays africains désireux de recouvrer la propriété de leurs biens culturels**. Il s'agit d'une difficulté majeure car ce rapport demeure **un travail d'experts, sans valeur légale**, uniquement destiné à guider les pouvoirs publics en France dans leur prise de décision.

Au-delà des inexactitudes qu'il peut comporter – il situe par exemple la restitution des têtes maories la même année que celle de la Vénus hottentote –, ses propositions sont très éloignées du régime juridique aujourd'hui applicable aux collections nationales, ce qui explique les nombreuses réactions qu'il a suscitées dès sa publication. D'une part, le refus de ses auteurs de n'envisager les restitutions autrement que sous une forme définitive, malgré les termes de la lettre de mission du Président de la République, a surpris. D'autre part, son orientation, fondée autour de l'idée d'une nécessaire réparation mémorielle, a été jugée très politique.

Sa proposition de réformer en profondeur le code du patrimoine, en ouvrant la possibilité de restitutions « automatiques » aux pays africains sur la base de simples conventions bilatérales de coopération culturelle, nonobstant le principe d'inaliénabilité des collections, est apparue excessive. Même si une proportion très substantielle du patrimoine de l'Afrique subsaharienne est aujourd'hui détenue hors de ce continent², cette situation ne paraît **pas de nature à justifier un traitement juridique différencié au profit des États africains par rapport aux pays d'autres continents**.

Peu associés à l'élaboration des travaux de Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, les conservateurs français n'ont pas compris la **critique** que ces derniers faisaient de **l'institution muséale** en France. Les auteurs partent en effet du postulat que la majorité des biens sortis d'Afrique pendant la période coloniale auraient été mal acquis, au risque de jeter une forme de trouble sur la probité des musées. Cette présomption de pillage leur permet de justifier une inversion de la charge de la preuve, en faisant reposer sur les musées français le soin de démontrer le caractère légal de l'acquisition d'origine. Or, comme les auteurs le reconnaissent eux-mêmes, les biens d'origine africaine des collections françaises résultent de butins de guerre, de pillages, de vols, mais aussi de dons, de trocs, d'achats et de commandes directes aux artisans et artistes locaux. Une restitution au sens juridique du terme ne se justifie qu'à la condition que le bien ait été indûment acquis. Leur argumentation ne permet pas non plus véritablement de régler le sort des objets

¹ Les trois étapes proposées sont les suivantes : une première phase marquée par la restitution d'un certain nombre de pièces symboliques, une deuxième phase caractérisée par un travail d'inventaire et la mise en place de commissions paritaires pour faciliter le dialogue bilatéral sur les questions de restitution et de circulation des biens culturels entre la France et l'Afrique, et une dernière phase au cours de laquelle il serait procédé au transfert de la majeure partie des œuvres.

² Alain Godonou, fondateur et directeur de l'École du patrimoine africain entre 1998 et 2010, a estimé, dans une allocution prononcée à l'occasion d'un débat organisé par l'UNESCO en 2007 sur le thème de la mémoire et de l'universalité, que « 90 % à 95 % du patrimoine africain sont à l'extérieur du continent dans les grands musées ».

conservés dans les collections publiques qui ne proviendraient pas de l'un des anciens pays colonisés par la France.

B. LA NÉCESSITÉ POUR LA FRANCE DE RÉAFFIRMER SON ATTACHEMENT À PLUSIEURS PRINCIPES FONDAMENTAUX D'ORGANISATION DES MUSÉES DE FRANCE

1. Le caractère essentiel de l'inaliénabilité des collections

Le principe d'inaliénabilité des collections constitue le corollaire, pour le patrimoine culturel, du principe d'inaliénabilité du domaine public, mis en place dès l'Ancien Régime pour protéger le domaine de la couronne contre les prodigalités et les dilapidations des rois. L'édit de Moulins de 1566 a fixé la différence entre le domaine qui appartient au roi en propre et le domaine de la Couronne. Ce principe repose sur l'idée que la personne publique est la simple gardienne, et non la propriétaire du domaine public. Il se justifie également par l'intérêt culturel public attaché à la conservation de ces œuvres.

Ce principe a joué un rôle particulièrement **protecteur pour l'enrichissement et la valorisation de nos collections publiques**. Combiné avec le principe de l'interdiction du déclassement des dons et legs, il contribue à la préférence accordée aux musées de France par les collectionneurs au moment de donner ou léguer leurs œuvres, dans la mesure où beaucoup de musées étrangers n'offrent pas les mêmes garanties. Au moins la moitié des œuvres appartenant aux collections publiques y est entrée par le biais de dons ou de legs.

Il a également **permis de préserver et de renforcer la cohérence scientifique de nos collections**, la mission du musée ne se résumant pas, loin s'en faut, à présenter ses collections au public, mais aussi à garantir une connaissance scientifique de l'humanité. La première mission assignée aux musées de France par l'article L. 441-2 du code du patrimoine est de « *conserver, restaurer, étudier et enrichir leurs collections* ».

C'est la raison pour laquelle il demeure essentiel que le principe d'inaliénabilité des collections ne soit pas remis en cause, tant il constitue la **colonne vertébrale des musées français**. Dans un rapport de 2008 consacré à une réflexion sur la possibilité pour les opérateurs publics d'aliéner des œuvres de leurs collections, Jacques Rigaud indiquait que « *les quelques avantages financiers que les musées pourraient tirer de la vente d'œuvres [lui paraissent] dérisoires par rapport à l'effet déplorable qui en résulterait, en France et dans le monde, pour l'image des musées et pour le crédit même de l'État, garant de la sauvegarde et du rayonnement du patrimoine de la nation* ».

La commission de la culture souscrit donc pleinement à l'amendement inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de Constance Le Grip destiné à rappeler le cadre général applicable aux collections nationales, à savoir leur inaliénabilité, et par conséquent, **le caractère strictement dérogatoire, ponctuel et limité qui s'appliquerait au retour de certaines œuvres d'art accepté par la représentation nationale**.

2. La pertinence de la conception universaliste des musées dans une période marquée par des replis identitaires porteurs de tensions

Les nombreuses critiques dont les musées à vocation universelle font aujourd'hui l'objet dans les enceintes internationales nécessitent également de réaffirmer la pertinence du concept de musée universel, constitutif des musées français depuis leur origine. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication estime que la connaissance de l'humanité perdrait beaucoup si ces institutions disparaissaient au profit de musées à vocation strictement nationale, qui feraient perdre toute capacité à confronter, mais aussi à rapprocher les points de vue. Le succès rencontré par le Louvre Abu Dhabi depuis son ouverture il y a trois ans témoigne du fait que le concept n'est pas nécessairement occidental.

C'est parce que les musées donnent aujourd'hui à voir des œuvres originaires de différentes époques, cultures et civilisations qu'ils peuvent aujourd'hui contribuer à améliorer la

connaissance et la compréhension du monde, au travers non seulement d'un dialogue entre les cultures, mais également du **regard critique sur l'histoire que la présence d'œuvres originaires de différents pays et de différentes cultures leur permet de porter**. Un mouvement de restitution de grande ampleur contraindrait les musées à n'aborder l'histoire que du seul point de vue français, en contradiction avec la demande qui leur est faite de renforcer les approches historique et sociale dans les parcours muséographiques, y compris dans les musées qui n'ont pas une vocation historique.

3. UN ENCADREMENT INDISPENSABLE À L'AVENIR POUR GARANTIR LE CARACTÈRE SCIENTIFIQUE ET AUTHENTIQUE DE LA DÉMARCHE

A. UN FORT ENJEU INTERNATIONAL

1. Un droit international qui ne pose aucune obligation de restitution de ces objets

Aucun texte international n'oblige aujourd'hui au retour des biens culturels visés par le présent projet de loi. La convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels n'est applicable qu'aux pillages intervenus postérieurement à sa ratification par l'État qui en est partie. La Convention d'UNIDROIT de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés ne s'applique elle aussi qu'aux biens qui seraient concernés par cette situation après son entrée en vigueur. La France ne l'a de toute façon jamais ratifiée.

À cela s'ajoute le fait que **les prises de guerre restaient autorisées** à l'époque où le Trésor de Béhanzin et le sabre ont été saisis par les armées coloniales françaises, puisque ces faits sont antérieurs, bien que de quelques années seulement, à la première convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, qui date de 1899.

Seul le **code de déontologie de l'ICOM** comporte un chapitre consacré à la restitution des biens culturels. Mais, s'il enjoint les musées à prendre les mesures nécessaires pour favoriser le retour des biens culturels exportés ou transférés de manière illicite, il y pose deux conditions : d'une part, que la preuve soit apportée que les biens concernés font partie du patrimoine culturel de la nation ou de la communauté qui les réclame et, d'autre part, que la législation applicable dans le pays dans lequel est situé le musée auquel les biens réclamés sont conservés permettent ce retour. Il **n'invite donc pas à lever l'inaliénabilité, dans le cas où le principe serait garanti par la législation nationale**.

2. Une réponse au besoin d'éthique exprimé de manière croissante sur la scène internationale

En l'absence d'obligations juridiques, ce sont donc avant tout des considérations éthiques qui sont avancées pour justifier le retour des biens revendiqués par le Bénin et le Sénégal, dans un contexte marqué par une forte demande de moralisation des relations internationales et un mouvement croissant et de plus en plus rassembleur pour un retour des biens culturels aux pays d'origine. Le rapport Sarr-Savoy s'intitule d'ailleurs : « Vers une nouvelle éthique relationnelle ».

Sur beaucoup de sujets, le questionnement éthique occupe une place de plus en plus importante dans la réflexion conduite par le législateur. Il s'agit d'une démarche parfaitement fondée, dans la mesure où le législateur, en tant que représentant de la nation, a pour mission de faire concorder le droit avec la société. Il ne saurait donc faire abstraction des attentes, d'ordre moral, que celle-ci peut avoir.

Les arguments mémoriels et éthiques n'avaient pas été absents de la réflexion qu'avait conduite le législateur au moment de se prononcer sur les précédentes demandes de restitution dont il avait été saisi. Nicolas About avait ainsi présenté Saartjie Baartman comme le « *symbole de l'exploitation et de l'humiliation vécues par les ethnies sud-africaines, pendant la douloureuse période de la colonisation* ». Votre rapporteure, au moment de déposer la proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories, avait jugé que le trafic de ces

têtes faisait partie des « *pires heures du colonialisme* », pointant son caractère « *barbare* », « *sordide* » et « *odieux* ». Philippe Richert avait estimé que la restitution de ces restes humains s'inscrivait dans une « *démarche éthique, fondée sur le principe de la dignité de l'homme et le respect des cultures et croyances d'un peuple vivant* ».

Au-delà du simple intérêt diplomatique que revêt pour la France le fait de donner une issue favorable aux demandes présentées par le Bénin et le Sénégal, **ce projet de loi pose la question de la relation que notre pays entend construire avec l'Afrique dans les années à venir.**

Il serait regrettable que, faute d'avoir ouvert à temps une réflexion sur la question des restitutions, la surdité de la France aux demandes exprimées sur la scène internationale en matière culturelle n'ait pour effet de la décrédibiliser. Elle serait alors peu à peu privée de la possibilité de défendre sa position et les concepts qui lui sont chers, à commencer par celui de musée universel, désormais dénoncé par un nombre croissant de pays comme un objet néo-colonial, en l'absence de gages suffisants de réciprocité dans la mise en œuvre de cette conception universelle.

C'était exactement le sens des propos tenus par Philippe Richert au moment de l'examen de la proposition de loi sur les têtes maories, lorsqu'il indiquait que « *notre politique des musées aurait plus à perdre qu'à gagner à esquisser plus longtemps une réflexion qui apparaît aujourd'hui incontournable, et de nature à consolider, au final, la légitimité de nos collections et du principe d'inaliénabilité* ». Il suivait en cela les recommandations de votre rapporteure qui, la première, avait souligné l'importance à engager une réflexion approfondie pour « *préciser les conditions dans lesquelles le principe d'inaliénabilité pourrait ne pas s'appliquer aux biens [, en l'espèce,] issus de restes humains, tout en veillant à garantir l'intégrité des collections publiques des musées de France et sans porter d'atteinte injustifiée à notre patrimoine national* ».

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'est montrée très attachée, depuis plusieurs années, à défendre **les droits culturels**. Le retour d'un certain nombre de biens culturels, dès lors qu'il revêt un caractère hautement symbolique d'un point de vue historique ou artistique pour les pays d'origine et essentiels pour la construction de l'identité culturelle de la société civile des pays concernés, apparaît cohérent avec cette notion. Il convient d'observer que la revendication par le Bénin et le Sénégal des biens concernés par le présent projet de loi est motivée par la volonté pour ces pays de recouvrer la propriété de ces objets pour permettre à leur population de se réapproprier davantage leur histoire et leur culture. Des engagements ont été donnés concernant leur présentation au public. Dans le cas du Bénin en particulier, le retour s'inscrit dans une vraie démarche de valorisation culturelle et de développement économique et touristique, les œuvres ayant vocation à retourner sur le site d'Abomey, où un projet de musée de l'épopée des amazones et des rois est en cours.

Le retour des biens culturels n'a cependant de sens que s'il se caractérise par une **volonté réciproque, sincère et authentique, de réappropriation d'une histoire commune et de renouveau des rapports**. C'est la raison pour laquelle il ne doit pas être interprété comme une démarche de repentance et doit être impérativement suivi d'une véritable coopération renforcée en matière culturelle et patrimoniale.

B. LE SOUHAIT DE LA COMMISSION DE VOIR LES PROCESSUS DE RESTITUTION MIEUX ENCADRÉS À L'AVENIR

1. Une prévalence du politique dans la démarche actuelle qui apparaît critiquable en termes de méthode

L'une des principales difficultés soulevées par ce projet de loi repose sur la méthode employée pour ces restitutions, dans la mesure où le principe d'inaliénabilité des collections a justement été mis en place dans l'objectif de contenir le « fait du prince ».

Compte tenu de la multiplicité des enjeux qui sont associés à ce projet de loi, à la fois culturels, éthiques, historiques, juridiques, scientifiques et diplomatiques, il apparaît particulièrement regrettable que la décision politique ait à ce point précédé tout débat préalable en France, empêchant de ce fait un consensus de se former.

Sollicitées une fois prise la décision d'accéder aux demandes de restitution présentées par le Bénin et le Sénégal, la parole des autorités scientifiques n'a pas pu être entendue. Les auditions conduites par votre rapporteure n'ont pas permis de démontrer avec certitude si les objets visés avaient été réclamés par le Bénin et le Sénégal de leur propre initiative ou sur la suggestion des autorités françaises en réponse aux demandes plus générales de restitution qui leur étaient faites. Les études scientifiques menées sur le sabre démontrent que celui-ci pourrait ne pas être celui d'El Hadj Omar Tall, même s'il aurait pu appartenir à son fils, ce qui justifie son caractère symbolique pour son retour au Sénégal.

Saisi une fois la promesse d'un retour déjà acté par le Président de la République et le Premier ministre, le Parlement se retrouve dans une situation similaire à celle d'un projet de loi de ratification d'une convention internationale. Ses marges de manœuvre sont d'autant plus réduites que l'un des objets visé par le présent projet de loi, à savoir le sabre, est actuellement en dépôt au Sénégal et lui a déjà été officiellement remis, un an après la première procédure de prêt qui avait été contractée. C'est la raison pour laquelle, à l'initiative de la commission de la culture, le Sénat a jugé plus opportun de mentionner que la sortie des collections des différents objets donnerait lieu à un « transfert » plutôt qu'à une simple « remise », afin de mieux renvoyer au simple transfert de propriété qui aurait lieu dans le cas du Sénégal, tout en permettant de garantir le transfert de propriété et le déplacement d'objets qui prendraient place dans le cas du Bénin.

L'adoption dans des termes identiques des articles 1^{er} et 2 par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

L'Assemblée nationale a souscrit à ces modifications sémantiques en nouvelle lecture, estimant que la notion de transfert permettait effectivement de mieux matérialiser les effets induits par la sortie des biens des collections nationales, renvoyant à la fois à la notion juridique de transfert de propriété et à celle de transfert physique, et permettant de mettre en cohérence la rédaction des deux articles.

Les articles 1^{er} et 2, désormais conformes, ne sont donc plus en discussion dans le cadre de la navette parlementaire.

2. Un encadrement scientifique indispensable dans le futur

Le Sénat juge indispensable la création d'une instance scientifique chargée de réfléchir aux questions de circulation et de retour d'œuvres d'art extra-occidentales, afin de garantir à l'avenir une expertise scientifique sur ces questions, comme préalable au temps politique et diplomatique, qu'elle propose de dénommer « Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour de biens culturels extra-européens » (article 3 du projet de loi, inséré au Sénat à l'initiative de la commission de la culture en première lecture).

Elle permettrait de répondre à trois objectifs :

- contenir dans le futur le risque de « fait du prince » en matière de restitution de biens culturels extra-occidentaux ;
- apporter aux pouvoirs publics un éclairage scientifique dans leur prise de décision en la matière ;
- et encourager notre pays et, en particulier, le monde muséal, à approfondir sa réflexion sur ces questions qui ont vocation à rebondir dans les années à venir.

Cette instance, dont la composition serait resserrée et réunirait des compétences scientifiques (conservateurs, historiens, historiens de l'art, ethnologues, juristes), aurait pour mission de donner son avis sur les demandes de restitution présentées par des États étrangers, hors celles présentées en application de la Convention de l'UNESCO de 1970, avant que les autorités françaises n'y aient apporté une réponse, afin d'éclairer les pouvoirs publics dans leur prise de décision. Elle serait autorisée à entendre des experts pour l'aider à former son avis. Celui-ci serait rendu public. Il s'agirait cependant d'un avis simple, afin de laisser les pouvoirs publics libres de leur décision.

Cette instance pourrait également prodiguer des conseils sur les questions entrant dans son champ de compétences à la demande des ministres intéressés ou des commissions chargées de la culture et des affaires étrangères du Parlement afin de les accompagner dans leur questionnements prospectifs.

Elle pourrait marquer une avancée majeure dans la réflexion conduite par notre pays sur la question du retour des biens à leur pays d'origine, même si elle doit évidemment s'accompagner de nouveaux moyens mis à la disposition des musées pour avancer sur la recherche de provenances, d'une meilleure sensibilisation des conservateurs à cette problématique dans le cadre de leur formation, d'une meilleure prise en compte des questions historiques dans les parcours muséographiques et d'une indispensable réflexion sur ce qu'implique pour la France le fait de disposer de musées universels. Ces questions feront l'objet de propositions dans le cadre des conclusions de la mission d'information sur les restitutions d'œuvres d'art, présidée par votre rapporteure.

La position de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

L'Assemblée nationale a supprimé l'article 3, actant un désaccord profond avec le Sénat.

Ils ont rejeté la création de cette instance dédiée au motif qu'elle compromettrait l'objectif de simplification des procédures administratives enclenchée par le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique et allongerait les délais de réponse des autorités françaises aux demandes de restitution présentées par des pays tiers.

Ils ont par ailleurs jugé sa mission redondante avec le travail conduit par l'administration et le personnel des musées au moment de l'examen des demandes.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



**Catherine
Morin-Desailly**

Rapporteure
Sénatrice
de la Seine-Maritime
(Union Centriste)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/
pjl20-015.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-015.html)